Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

26 488 Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 400 BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 januari 2016

Sinds 2005 informeert de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer periodiek over de stand van zaken rond het project Vervanging F-16, dat sinds april 2015 «Verwerving F-35» heet. De resultaten van onze monitoring verwerken we periodiek in ons webdossier Vervanging F-16 http://vervanging-f16.rekenkamer.nl/. Naar aanleiding van de monitoring over het afgelopen jaar hebben we het webdossier geactualiseerd, tegelijk met deze brief.

In deze brief gaan we in op het risico van de gestegen euro-dollarkoers voor het project.

Het is onmogelijk met zekerheid te voorspellen hoe de euro-dollarkoers zich in de komende jaren zal ontwikkelen. Wel is zeker dat binnen de huidige kabinetsperiode al verplichtingen moeten worden aangegaan en planmatige bestelreeksen omgezet moeten worden in contractuele verplichtingen – voor een deel moet dat zelfs al binnen het begrotingsjaar 2016 gebeuren. We zouden ons daarom voor kunnen stellen dat de Minister in haar informatie aan de Tweede Kamer explicieter is over de mogelijkheden waarover zij beschikt om het dollarrisico het hoofd te bieden en over de oplossingsrichtingen die haar voor ogen staan.

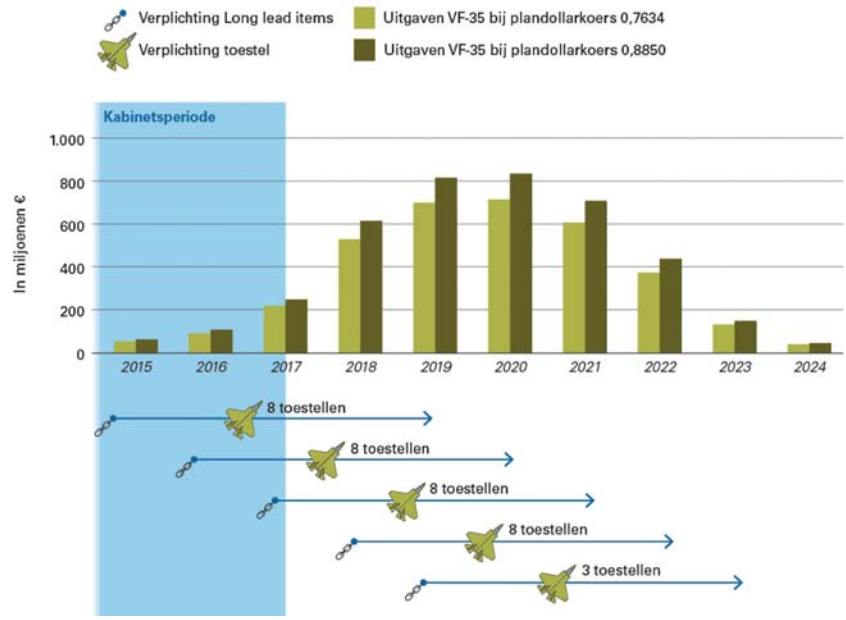
1 Dollarrisico manifesteert zich al in deze kabinetsperiode

Uit de op 15 september 2015 gepubliceerde voortgangsrapportage Verwerving
F-35[1] blijkt dat de euro-dollarkoers de kostenramingen voor de verwerving van de JSF zo doet stijgen, dat bij deze koers het beoogde aantal van 37 toestellen niet inpasbaar is binnen de afgesproken financiële grenzen. Uit de voortgangsrapportage blijkt dat de investeringsraming volgens het huidige prijspeil en de huidige plandollarkoers het beschikbare budget

[1] Ministers van Defensie en van EZ, Voortgangsrapportage Verwerving F-35, Kamerstuk 26 488 nr. 493.

kst-26488-400
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

met € 550 miljoen (12%) overschrijdt. De raming van de gemiddelde jaarlijkse exploitatiekosten is eveneens aanzienlijk hoger dan het beschikbare exploitatiebudget (25,5 miljoen euro of 9%).
In onderstaande figuur hebben wij de geraamde jaarlijkse uitgaven voor het project weergegeven voor 2015 tot en met 2024. We hebben eronder aangegeven op welk moment de verplichtingen voor die uitgaven worden aangegaan. We hebben tevens de resterende kabinetsperiode aangegeven, uitgaande van Tweede Kamerverkiezingen op 15 maart 2017 en de veronderstelling dat een nieuw kabinet omstreeks halverwege 2017 aantreedt.



Bron: Algemene Rekenkamer op basis van Defensie ramingsmodel; prijspeil 2015, plandollarkoers 2014
(1 $ = € 0,7634) en 2015 (1 $ = € 0,8850)

Volgens de bestelsystematiek van de JSF worden bepaalde onderdelen al 3,5 jaar van te voren worden besteld («long lead items»). De rest van het toestel wordt 2 jaar vooraf gecontracteerd.

Hoewel het effect van de fluctuerende euro-dollarkoers vooral vanaf het begrotingsjaar 2017 merkbaar wordt, worden in deze kabinetsperiode al de eerste verplichtingen aangegaan voor de drie series van 8 toestellen die geleverd en betaald worden van 2019 tot en met 2021. In die jaren is het effect van de euro-dollarkoers het grootst. Het Ministerie van Defensie gaat er vanuit dat tot en met 30 juni 2017 voor een bedrag van circa 950 miljoen dollar aan verplichtingen zal zijn aangegaan. Tegen de huidige plandollarkoers zal dit bedrag in euro's circa 113 miljoen euro hoger zijn dan Tegen de plandollarkoers van vorig jaar.

De Minister van Defensie vermeldt in de voortgangsrapportage dat het JPO werkt aan het afsluiten van een *block buy* voor de toestellen die tussen 2020 en 2022 worden afgeleverd. Met een block buy wordt in één meerjarig contract een groot aantal toestellen tegelijk besteld. Indien de block buy er komt, worden van nagenoeg alle toestellen de eerste verplichtingen nog in deze kabinetsperiode aangegaan.

2 Instrumentarium om dollarrisico het hoofd te bieden

In het projectbudget voor de verwerving van de JSF zijn risicoreserves aangebracht om een stabiel kader voor risicomanagement te creëren. Deze risicoreserves mogen volgens de afspraken in de nota *In het belang van Nederland* [2] niet gebruikt worden voor valutarisico's.[3] De risicoreserves zijn bestemd voor de overige risico's; risico's rond valutakoersen dienen binnen het taakstellende budget te worden gedekt.

Het geëigende instrument om het risico van wisselende valutakoersen het hoofd te bieden is een valutatermijncontract. Nog los van het feit dat een valutatermijncontract het beste op een gunstig koersmoment wordt ingezet, kan het door de bestelsystematiek van de JSF pas laat in het project ingezet worden en dan nog maar mondjesmaat.

> **Valutatermijncontracten onderworpen aan prudentieregels Financiën**
>
> In een valutatermijncontract worden dollars aangekocht op een gunstig tijdstip, om later te worden benut. Omdat aan valutatermijncontracten kosten (de premie) zijn verbonden, is het een soort verzekering. Als de koers stijgt, heeft men van die stijging geen last omdat de dollars al zijn aangekocht. Als de koers daalt, dan is de premie voor niets uitgegeven. Men had dan immers goedkoper met nieuwe dollars kunnen betalen.
> Op grond van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen kunnen valutatermijncontracten alleen afgesloten worden via De Nederlandsche Bank N.V. en volgens prudentieregels van het Ministerie van Financiën, teneinde ongewenste speculatie te voorkomen. Dergelijke contracten worden in beginsel alleen afgesloten in gevallen waarin het moment van betaalbaarstelling zowel als de hoogte van het te betalen bedrag van tevoren bekend zijn. Voorts dient het bedrag van de onderliggende verplichting boven een zeker normbedrag te liggen. Daarom worden valutatermijncontracten tot dusver pas aangegaan als de desbetreffende (comptabele) verplichting is aangegaan.

De verplichtingen voor het JSF-project worden niet allemaal in één keer aangegaan maar per deelbestelling, en dan ook nog afzonderlijk voor *long lead items* en het toestel zelf. Dat leidt er toe dat als Defensie gebruik zou kunnen maken van valutatermijncontracten, dit steeds voor een relatief klein deel van het totaal te betalen bedrag zal zijn. Het kan gebeuren dat op het moment dat Defensie *technisch gezien* in staat is om voor een deelbetaling een valutatermijncontract aan te gaan, de koers van de dollar juist ongunstig is. Het tegenovergestelde is overigens ook denkbaar.

De kans dat nog aanzienlijke kostenbesparingen in het project worden behaald, acht de Minister van Defensie klein. En omdat het project grotendeels in de Verenigde Staten wordt uitgevoerd heeft Nederland daar weinig invloed op.

Compensatie van het projectbudget voor een verslechterende euro-dollarkoers, zoals Defensie voor andere investeringsprojecten pleegt te doen, is in dit project niet toegestaan omdat het kabinet het budget taakstellend geformuleerd heeft: 4,5 miljard euro voor de investeringen en 270 miljoen euro voor de exploitatiekosten. Deze financiële grenzen

---

[2] Minister van Defensie: *In het belang van Nederland,* Kamerstuk 33 763 nr. 1, bijlage, gepubliceerd op 17 september 2013.

[3] En evenmin voor het risico van inflatie.

worden alleen geïndexeerd voor inflatie. Binnen dit financiële raamwerk dient de vervanging inpasbaar te zijn omdat anders verdringing van andere onderdelen van de krijgsmacht dreigt.

De Minister zou ervoor kunnen kiezen om het aantal te verwerven toestellen aan te passen aan het projectbudget. Tegen de plandollarkoers die in de nota *In het belang van Nederland* (2013) was gehanteerd, konden binnen het taakstellend budget 37 JSF-toestellen aangekocht en geëxploiteerd worden. In de voortgangsrapportage van september geeft de Minister van Defensie wel aan wat nu het tekort is als deze 37 toestellen tegen de huidige euro-dollarkoers gekocht zouden moeten worden (550 miljoen euro) maar niet welk lager aantal toestellen wel binnen de raming zou passen en ook niet welke gevolgen neerwaartse bijstelling van het aantal toestellen zou hebben. In de voortgangsrapportage rekent de Minister echter voor dat met 37 toestellen er 4 toestellen beschikbaar zijn om ingezet te worden voor een missie.[4] Met kleiner aantal toestellen dan 37 zou Defensie de ambitie om vier toestellen in te zetten mogelijk niet langer kunnen realiseren. Die ambitie wil de Minister niet loslaten.

Euro-dollarkoers kan ook dalen

Volledigheidshalve merken we op dat de Minister bij een dalende euro-dollarkoers meer toestellen voor hetzelfde geld zou kunnen kopen. In ons Valideringsrapport hebben we aangegeven dat in de nota *In het belang van Nederland* het aantal toestellen, de financiële onderbouwing daarvan en de ambitie met de jachtvliegtuigen zo met elkaar verbonden zijn, dat niet slechts in geval van minder toestellen, maar ook van meer, een heroverweging van het project aan de orde is. We wijzen erop dat een heroverweging in dat geval niet de keuze voor het toestel betreft, maar wel een transparante afweging van de reservering van het budget voor de JSF tussen andere noodzakelijke Defensiebestedingen.

Ook tijdelijke aanpassingen (verschuivingen) van de bestelreeks om het aantal toestellen passend te houden binnen het beschikbare budget, helpen niet. Zulke aanpassingen moeten ruim van te voren aangebracht worden en dan is nog onbekend wanneer de koers wel gunstig is. Verschuiving van de bestelreeks kan bovendien het bereiken van Initial Operational Capacity (IOC) voor de JSF vertragen en het nodig maken langer door te vliegen met de F-16, tegen toenemende kosten.

3 Minister acht dollarrisico kwestie voor volgend kabinet

In de voortgangsrapportage meldt de Minister van Defensie dat het kabinet het onverstandig acht om op dit moment het budget aan de raming aan te passen. Volgens de Minister zijn grote uitgaven in dollars voor dit project pas gepland vanaf 2017. De Minister meldt dat de Studiegroep Begrotingsruimte onderzoek
zal doen naar onder andere de omgang met valutakoerswisselingen en eventuele wijzigingen van de begrotingssystematiek en dat een nieuw kabinet daarover zal besluiten.
Volgens het Ministerie van Defensie is het op voorhand niet zeker dat een nieuw kabinet het afsprakenkader rond de JSF vasthoudt. De Minister meldt verder dat Defensie, vooruitlopend op de uitkomsten van de Studiegroep Begrotingsruimte met het Ministerie van Financiën zal bekijken hoe meer rust in het planproces kan worden verkregen binnen de

[4] Die berekening komt overeen met de berekening in de D-brief en in de nota *In het belang van Nederland.*

huidige systematiek, en dat de Tweede Kamer over de resultaten daarvan ten tijde van de Voorjaarsnota 2016 wordt geïnformeerd.

We zouden ons voor kunnen stellen dat de Minister in haar informatie aan de Tweede Kamer explicieter is over de scenario's die zich kunnen voordoen met name rond de euro-dollarkoers, over de mogelijkheden waarover zij beschikt om die scenario's het hoofd te bieden, over de richtingen die haar voor ogen staan als oplossingen die nog ontwikkeld moeten worden of, als er geen antwoord is op dit risico, over de consequenties voor het aantal toestellen dat binnen het budget gekocht kan worden en de operationele gevolgen daarvan.
We wijzen erop dat binnen de huidige kabinetsperiode al verplichtingen moeten worden aangegaan en planmatige bestelreeksen omgezet moeten worden in contractuele verplichtingen – voor een deel moet dat zelfs al binnen het begrotingsjaar 2016 gebeuren.

4 Reactie Ministers

We hebben de conceptversie van onze brief voor een reactie voorgelegd aan de Ministers van Defensie, van Economische Zaken en van Financiën. De Minister van Economische Zaken heeft laten weten dat de brief hem geen aanleiding gaf voor een inhoudelijke reactie.
De Ministers van Defensie en van Financiën hebben op 9 december 2015 gereageerd. We geven hieronder hun reacties samengevat weer. De integrale reacties staan op www.rekenkamer.nl.

Reactie Minister van Defensie

Over de valutatermijncontracten en de mogelijkheid om die op een gunstig moment af te sluiten merkt de Minister op dat alleen achteraf kan worden beoordeeld of een moment gunstig was of niet. Bovendien volgt Defensie de richtlijnen van het Ministerie van Financiën en die laten speculatie niet toe. De Minister concludeert: «Defensie zal daarom een dergelijk contract sluiten zodra zij een verplichting aangaat».

De Minister noemt ook andere mogelijkheden om een wisselkoerstegenvaller op te vangen. Zo houdt de Minister de invoerreeks tegen het licht om mogelijk andere keuzes te maken in de verdeling van het aantal toestellen dat per jaar wordt aangeschaft.
Ook noemt de Minister de mogelijkheid dat de kosten nog dalen, onder meer vanwege het *block buy*-initiatief, waar het JPO nu aan werkt. De Minister zegt toe de Tweede Kamer hierover te informeren zodra meer details bekend zijn. De Minister schrijft echter ook dat de risicoanalyse in de voortgangsrapportage er voorzichtigheidshalve van uit gaat dat er geen kostendalingen zullen optreden.
De Minister noemt ten slotte ook de mogelijkheid dat een vrijval vanuit de risicoreservering (in de voortgangsrapportage geschat op € 257,7 miljoen) wordt ingezet. De Minister voegt daaraan toe dat de kaders zoals die eerder door dit kabinet en met de Tweede Kamer zijn afgesproken daarbij leidend zijn.

De Minister gaat in op onze aanbeveling over scenario's, mogelijkheden en oplossingsrichtingen. De Minister schrijft daarover dat wij voorstellen dat ze daar in de toekomst explicieter over is. Dergelijke scenario's zouden volgens de Minister berusten op tal van arbitraire veronderstellingen en daarom onzekere en weinig bruikbare uitkomsten opleveren.

Reactie Minister van Financiën

De Minister van Financiën schrijft in zijn reactie dat de spreiding van de bestelreeks van toestellen in de tijd ertoe leidt dat Defensie niet alle toestellen tegelijk (op een ongunstig moment) aanschaft. Ook meldt hij dat Defensie de valutatermijncontracten conform de bestaande prudentie-regels inzet om het risico van toekomstige koersstijgingen uit te sluiten. Een route om daarnaast te verkennen voor het afdekken van wisselkoers-tegenvallers is volgens de Minister de inzet van de eventueel vrijvallende risicoreservering aan het einde van de projectperiode.

5 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Ministers van Defensie en van Financiën onderkennen het risico van de stijgende euro-dollarkoers en de beperkte beheersmogelijkheden. Het is echter een onjuist idee dat het risico pas op termijn speelt. We benadrukken nogmaals dat binnen de huidige kabinetsperiode al verplichtingen moeten worden aangegaan en planmatige bestelreeksen voor 24, en in het geval van een block buy zelfs voor 32 van de 35 nog aan te schaffen toestellen omgezet moeten worden in contractuele verplichtingen. Voor een deel moet dat zelfs al binnen het begrotingsjaar 2016 gebeuren. Uit de reactie van de Minister blijkt dat zij dan ook al meteen de dollars daarvoor zal aanschaffen, ongeacht de koers van dat moment. Omdat de kwestie aldus al op korte termijn aan de orde is, kunnen we ons voorstellen dat de Minister nu al expliciet ingaat op scenario's, mogelijkheden en oplossingsrichtingen *en* op de eventuele consequenties voor het aantal toestellen dat binnen het budget gekocht kan worden en de operationele gevolgen daarvan. Dergelijke scenario's bevatten uiteraard onzekerheden, maar zijn daarmee niet onbruikbaar. Het doel is om de Tweede Kamer te informeren over mogelijke alternatieve opties. Onze aanbeveling is om dat nu al te doen – en niet alleen in de toekomst – voor het geval het risico zich binnen deze kabinetsperiode of zelfs binnen dit begrotingsjaar al materialiseert.

We wijzen er verder op dat het aanwenden van de risicoreserve voor het dreigend tekort aan budget een afwijking is van de expliciet in de nota opgenomen afspraak dat de risicoreserve *niet* bedoeld is voor het afdekken van wisselkoersrisico's. Het afsprakenkader van de nota is bepalend geweest voor de instemming van de Tweede Kamer met het project.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

dr. E.M.A. (Ellen) van Schoten RA,
secretaris